УДК 314.152.2

О. А. СУЛЬЖИЦКАЯ

ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА: ОБЪЕКТ, ЦЕЛИ, ПРИНЦИПЫ

Рассматриваются такие теоретические аспекты демографической политики, как ее объект, цели и принципы. На основе анализа научной литературы показано отсутствие единого подхода к трактовке сущности демографической политики. Обращается внимание на различие между такими дефинициями, как демографическая политика, социальная политика, политика народонаселения (населения), семейная политика. Выявлены особенности узкого и широкого подходов к определению целей демографической политики. В правовых актах Республики Беларусь отмечается отражение широкого подхода к целям демографической политики. Анализируются различные принципы демографической политики, подчеркивается их неоднозначность. Приводится авторское определение демографической политики, предлагаются принципы, которыми должны руководствоваться институты, определяющие демографическую политику Республики Беларусь на современном этапе.

Ключевые слова: демографическая политика; политика народонаселения; социальная политика; семейная политика; объект демографической политики; цели демографической политики; принципы демографической политики.

It is considered such theoretical aspects of demographic policy as its object, purposes and principles. On the basis of the analysis of the scientific literature it is demonstrated the absence of the single approach to the explanation of demographic policy essence. It is paid attention to difference between such definitions as demographic policy, social policy, population policy and family policy. It is found out the features of narrow and broadside approach to the definition of demographic policy purposes. It is reflected in the legal acts of Republic of Belarus managing the demographic processes and in the broadside approach to the purposes of demographic policy. Various principles of demographic policy are analyzed, their disambiguate is noted. As a result of this research the author gives the definition of demographic policy, offers the principles defining the demographic policy of Republic of Belarus in recent times which the institutes should be guided.

Key words: demographic policy; population policy; social policy; family policy; object of demographic policy; purposes of demographic policy; principles of demographic policy.

Одной из острейших проблем белорусского государства и общества на современном этапе является демографический кризис. Специалисты разных сфер управления, ученые предлагают свои пути решения демографической проблемы. В то же время, несмотря на имеющийся практический опыт и научный задел, комплексного и целенаправленного исследования процесса формирования и реализации демографической политики в Республике Беларусь в политологическом контексте не проводилось. Для того чтобы выявить организационно-управленческие особенности регулирования демографических процессов, рассмотреть проблему правового и информационного обеспечения демографической политики, необходимо изучить ее теоретические аспекты.

Исследование любого типа государственной (публичной) политики начинается с определения ее объекта. Однако среди ученых отсутствует универсальный подход к интерпретации сущности демографической политики. В контекстах, связанных с деятельностью в области народонаселения, используется ряд близких по значению понятий: демографическая политика, социальная политика, политика народонаселения (населения), семейная политика. Часто эти понятия употребляются как синонимы, хотя в научном смысле между их дефинициями существуют различия.

Общепризнанным является факт, что демографическая политика является частью социально-экономической политики. Однако по поводу проблемы соотношения социальной и демографической политики сложилось несколько мнений. Некоторые исследователи, например В. С. Стешенко, В. П. Пискунов, И. И. Лукинов, А. Г. Вишневский, А. Г. Волков, расширяют границы и сферы влияния демографической политики до рамок социальной политики, рассматривают их как единое целое. По мнению В. С. Стешенко, активация демополитики – это не осуществление мероприятий особой политики, а усиление демографической ориентации всех существующих видов социальной политики государства[1]. Большинство ученых все же считают, что, развиваясь в пределах социальной политики и решая в своей области общие социальные задачи, демографическая политика имеет собственный объект влияния, свои специфические цели и методы реализации (Д. И. Валентей, А. Я. Боярский, А. Я. Кваша, В. Е. Медков, Е. Б. Урланис и др.). Так, российский демограф Л. Л. Рыбаковкий объектом социальной политики видит качественные аспекты жизнедеятельности человека (занятия, квалификацию, уровень жизни, качество жизни и т. п.), а объектом демографической политики – количественные параметры (воспроизводство и миграцию населения)[2].

В литературе часто встречается понятие «политика народонаселения». Часть представителей научного сообщества отождествляют демографическую политику и политику народонаселения (А. Сови, В. В. Елизаров, М. Г. Мдинарадзе, А. И. Щербаков, Н. Н. Привалова, Е. Ф. Гречнева). Однако большинство ученых (А. Я. Боярский, Д. И. Валентей, А. Я. Кваша, В. Е. Медков, Л. Е. Тихонова и др.) рассматривают демографическую политику как составную часть политики народонаселения. В качестве объекта политики народонаселения они видят комплекс условий жизни и труда людей, определяющих производство и воспроизводство населения как главной производительной силы общества. Объектом же демографической политики считают только воспроизводство населения[3]. В международных документах, в англо- и франкоязычной литературе широкое распространение получил термин «политика населения». Несмотря на то что это понятие широко используется в официальных документах, рекомендациях и аналитических докладах ООН, его однозначная трактовка отсутствует.

Что касается термина «семейная политика», то все чаще он используется как самостоятельный для обозначения деятельности государственных и иных служб по созданию оптимальных условий по социальной защите семьи, по оказанию адресной поддержки семьям определенных типов[4]. Являясь частью социальной политики, семейная политика направлена не на достижение каких-то определенных демографических результатов, а призвана гармонизировать отношения между личностью, семьей и обществом.

В зависимости от того, как определяется объект демографической политики, формулируются ее цели. Различают узкий и широкий подходы к целям демографической политики. Так, одни исследователи (А. А. Раков, Я. И. Рубин) сужают цель демографической политики до регулирования процессов рождаемости и смертности, оставляя миграцию вне ее предметной области. В рамках узкого подхода существует также точка зрения, согласно которой главным звеном в объекте рассмотрения демографической политики признается только рождаемость. Смертность и миграция «остаются в сфере ее интересов, но лишь в связи с рождаемостью и в меру своего влияния»[5]. Ученые В. М. Медков, А. Я. Боярский, Л. Л. Рыбаковский, Л. П. Харченко, Л. Е. Тихонова расширили цель демографической политики, включив в нее регулирование не только процессов естественного возобновления поколений, но и миграции, расселения. Ряд специалистов (А. Сови, В. С. Стешенко, Н. В. Зверева, В. В. Елизаров, Х. Э. Мариносян, Н. Н. Привалова) пошли еще дальше, связывая с демографической политикой меры по регулированию как количественных, так и качественных характеристик населения в различных сферах социально-экономической деятельности. Например, Е. Б. Бреева в числе таких мер перечисляет «формирование желательного режима воспроизводства населения, сохранение или изменение тенденций в области динамики и структуры населения, темпов их изменений, динамики рождаемости, смертности, семейного состава, расселения, внутренней и внешней миграции, качественных характеристик населения»[6]. Комплексный подход к демографической политике поддерживают эксперты Фонда ООН в области народонаселения. По их мнению, «необходимо рассматривать демографические вопросы в широком аспекте, анализируя такие области, как здравоохранение и смертность населения, миграцию, расслоение городского и сельского населения, возникновение семей и их распад»[7].

Широкий подход к определению цели демографической политики отражен и в Законе Республики Беларусь от 4 января 2002 г. № 80-З «О демографической безопасности Республики Беларусь» (далее – Закон). В соответствии с ним демографическая политика – это «деятельность республиканских органов

государственного управления и социальных институтов, направленная на создание устойчивых количественных и качественных параметров воспроизводства населения»[8]. В Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 гг. главная цель демографической политики видится в последовательном повышении ожидаемой продолжительности жизни, рождаемости и снижении смертности населения. В числе основных названы как количественные, так и качественные приоритеты, в том числе «охрана здоровья матери и ребенка, создание предпосылок для рождения двух и более детей, укрепление семьи как социального института, оптимизация внутренних и внешних миграционных потоков»[9]. Выделение качественных характеристик в государственном регулировании процессов воспроизводства во многом связано с переосмыслением государственных задач. Если в советское время на первый план выходили задачи экономического и социального развития общества и государства, то сегодня все больше наблюдаем признание приоритетности интересов и ценностей личности и семьи.

Формулирование целей демографической политики во многом зависит от избранных принципов. Принципы демографической политики – это важнейшие требования, правила, которыми должны руководствоваться политические работники, деятели, лидеры в управлении демографическими процессами. Так как по своей сути эти требования субъективны, то среди исследователей сложилось множество вариантов их выделения.

В частности, известный российский демограф В. М. Медков выделяет следующие принципы демографической политики: 1) суверенности семьи; 2) свободы выбора; 3) общественного договора; 4) единства целей федеральной и региональной демографической политики; 5) социального участия[10]. Так, принцип суверенности семьи означает, что семья независима от государства и имеет право самостоятельно принимать любые решения, касающиеся ее жизни, в соответствии с собственными интересами и целями. Данный принцип означает также и то, что семья имеет право выбирать любой тип брачного, сексуального и репродуктивного поведения, в том числе и тот, который может рассматриваться другими как отклоняющийся. Второй принцип, связанный со свободой выбора, предполагает наличие в обществе подлинной возможности выбирать любой тип семьи и семейного поведения. Принцип общественного договора исходит из предположения, что семья, выполняя свою функцию воспроизводства новых поколений, обеспечивает общество исполнителями социальных ролей, трудовыми ресурсами, поэтому она может потребовать у общества и государства на договорной основе обеспечить всестороннюю поддержку тех моделей семейной жизни, которые способствуют эффективной реализации этой функции. Принцип единства целей федеральной (национальной) и региональной демографической политики предполагает, что цели должны быть едины для всей страны и не зависеть от конкретных особенностей демографической ситуации в той или иной части государства. Последний из перечисленных принципов – принцип социального участия – означает участие в формировании и реализации демографической политики трех основных субъектов общественной жизни: семьи, формальных и неформальных социальных и территориальных общностей и объединений, а также государства в лице исполнительных и законодательных органов разного уровня.

Почти все из выделенных В. М. Медковым принципов демографической политики вызывают споры среди демографов, экономистов и правоведов. Так, реализация на практике принципов суверенности семьи и свободы выбора осложняется самой идеей демографической политики, суть которой в воздействии на воспроизводство населения, в управлении демографическими процессами. Проблема согласования интересов общества и государства, с одной стороны, и свободы личности в принятии решений о числе детей в семье – с другой, неоднократно обсуждалась в советской и зарубежной литературе. В западной литературе, особенно американской, в основном говорится о необходимости безусловного уважения свободы семьи иметь желаемое число детей. Во многом это связано с индивидуализацией сознания и поведения граждан. Поэтому в большинстве развитых стран политики не выказывают желания принимать прямые решения в отношении государственного регулирования демографических процессов. Предпочтение отдают интеграции демографической или семейной политики в более глобальные программы социального развития.

По мнению румынского исследователя А. Стэноя, рассмотрение проблемы только с такой точки зрения оказывается неправомерным, так как при этом индивид или супружеская пара выделяются из их социальной среды, чьей составной частью являются. «Задача заключается в том, чтобы при осуществлении демографической политики было по возможности обеспечено гармоничное сочетание личных интересов и социальных целей, индивидуальных желаний и общей социальной необходимости»[11]. Л. Л. Рыбаковский и Н. А. Волгин вообще считают проблему противоречия между интересами и правами личности и государства искусственно надуманной. По их мнению, государство имеет право использовать доступные ему средства для реализации своих стратегических целей в экономической и политической сферах[12]. Стимулируя желательные для себя модели демографического поведения, не прибегая при этом к репрессивным мерам, оно в то же время должно предоставить индивиду и семье право и возможность выбора наиболее адекватной для них стратегии демографического поведения.

Неоднозначны также взгляды ученых по отношению к сформулированному принципу единства целей национальной и региональной демографической политики. Так, белорусские экономисты Л. Е. Тихонова и Н. И. Богино, соглашаясь с В. М. Медковым, считают, что разрабатываемые на местном уровне или на части территории страны программы должны быть согласованы с национальными правительственными программами, т. е. должно соблюдаться единство целей, задач и национальных приоритетов на всех уровнях государства[13]. В то же время такие авторитетные ученые, как Б. Ц. Урланис, Н. А. Волгин и Л. Л. Рыбаковский, говорят о необходимости проведения дифференцированной демографической политики, основанной на тщательном учете местных условий и обстоятельств для получения максимального эффекта[14]. По нашему мнению, в таких средних в территориальном отношении государствах, как Республика Беларусь, общегосударственный и региональный уровни политики должны все же подчиняться единой стратегической цели демографического развития. Дифференцированным же может быть подход к проведению демографической политики в крупных по своему масштабу странах, например в России.

Отдельного внимания заслуживает рассмотрение принципа социального участия. В советской литературе преобладало мнение, что субъектом формирования демографической политики является исключительно государство, а общественные организации своей деятельностью могут лишь способствовать ее проведению. Однако уже в 1990-х гг. появились работы, авторы которых в качестве агентов, формирующих и реализующих демографическую политику, называют не только органы государства, но и разнообразные объединения граждан: партии, союзы, общества, ассоциации, фонды и т. п., которые имеют четко осознанные и эксплицитно выраженные цели и намерения относительно воспроизводства населения[15]. Принцип социального участия признан многими демографами одним из важнейших условий эффективности программ и мероприятий демографической политики. Требование практической реализации данного принципа объясняется необходимостью учитывать и согласовывать интересы разных уровней: индивидуальных, групповых, семейных, общественных, локальных, региональных, общегосударственных, экономических, социально-политических, экологических, этнокультурных. Так как в качестве адресата демографической политики выступает не только население страны в целом или отдельных регионов, но и социально-демографические группы, семьи, которые являются структурами гражданского общества, это обусловливает высокую эффективность при решении демографических проблем «субсидиарных мер, требующих от государства не столько директивных действий по осуществлению непосредственной помощи, сколько стимулирования негосударственных институтов (производственных и социальных) для “самопомощи” своим членам»[16]. Определяющая роль государства в формировании и реализации демографической политики остается в осуществлении таких функций, как законодательная, связанная с разработкой основных юридических норм и правил, регулирование демографических процессов косвенными методами и социальная защита населения[17].

Следует отметить, что в отечественных нормативных правовых актах, регулирующих национальные демографические процессы, принципы демографической политики сформулированы недостаточно полно. Так, в Законе названы только принципы обеспечения демографической безопасности. К ним относятся самостоятельность Республики Беларусь в выборе форм и методов воздействия на развитие демографических процессов; приоритет национальных демографических интересов при соблюдении общепризнанных принципов международного права, прав человека и уважении религиозных, этнических ценностей и культурных устоев населения; информированность общества о демографических угрозах, их последствиях и мерах, принимаемых для обеспечения демографической безопасности[18]. Ориентировочным примером для белорусских ученых и политиков могут послужить принципы проведения демографической политики, указанные в программе, принятой на Каирской международной конференции по народонаселению и развитию в 1994 г., а также разработанные в стратегических документах национальных государств, имеющих близкие с Беларусью демографические проблемы (например, в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.).

Подводя итог изложенному, автор предлагает собственную трактовку демографической политики как системы общепринятых на уровне властных структур идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых государство и другие общественные институты регулируют процессы воспроизводства населения в их широком смысле. Наряду с принципом социального участия к числу требований, которыми должны руководствоваться структуры, определяющие демографическую политику Республики Беларусь на современном этапе, следует отнести следующие: приоритет национальных демографических интересов при соблюдении общепризнанных принципов международного права; суверенность прав государства в выборе форм и методов воздействия на развитие демографических процессов; комплексность решения демографических задач на основе использования научной обоснованности, преемственности и системности мер и мобилизации ресурсов; единство целей, задач и национальных приоритетов на всех уровнях государства с учетом региональных особенностей; четкое разграничение функций по уровням, объектам и субъектам, позволяющее обеспечить баланс интересов различных слоев общества и государства; информированность общества о демографических проблемах, а также деятельности государства и структур гражданского общества по их устранению.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

[1] См.: Демографическая политика: осуществление и совершенствование в условиях развитого социализма / под ред. В. С. Стешенко. Киев, 1982. С. 51.

[2] См.: Рыбаковский Л. Демографическая политика: теория и опыт разработки // Соц. и демограф. политика. 2006. № 4. С. 53.

[3] См.: Система знаний о народонаселении : учеб. пособие / Д. И. Валентей [и др.] ; под ред. Д. И. Валентея. М., 1991. С. 243.

[4] См.: Зверева Н. В., Васелкова И. Н., Елизаров В. В. Основы демографии. М., 2004. С. 322.

[5] Рубин Я. И. Государственное управление в демографической сфере: к проблеме его эффективности // Белорус. экономика: анализ, прогноз, регулирование. 2004. № 1. С. 7.

[6] Бреева Е. Б. Основы демографии : учеб. пособие. М., 2007. С. 340.

[7] Население: проблемы и политика // Междунар. журн. соц. наук. 1995. № 8. С. 27.

[8] О демографической безопасности Респ. Беларусь : Закон Республики Беларусь, 4 янв. 2002 г., № 80–З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2002. № 7. 2/829. Ст. 1.

[9] Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 годы : Указ Президента Респ. Беларусь, 11 апр. 2011 г., № 136 // Нац. правовой интернет-портал [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=1/12462 (дата обращения: 22.01.2014).

[10] См.: Медков В. М. Демография : учебник. М., 2007. С. 575.

[11] Стэной А. Демографическая политика и социально-экономическое развитие // Демографическая политика: опыт социалистических стран : сб. ст. / под ред. А. Г. Волкова. М., 1983. С. 138.

[12] См.: Демография : учеб. для вузов / под ред. Н. А. Волгина, Л. Л. Рыбаковского. М., 2005. С. 270.

[13] См.: Богино Н. И. Особенности регулирования демографических процессов в районах, подвергшихся радиоактивному загрязнению: методологический аспект // Белорус. экономика: анализ, прогноз, регулирование. 2005. № 4. С. 42.

[14] См.: Урланис Б. Ц. Демографическая наука и демографическая политика // Вестн. АН СССР. 1980. № 1. С. 42.

[15] См.: Медков В. М. Указ. соч. С. 578.

[16] Решетников С. В. Теория процесса принятия управленческих решений : монография. Минск, 2003. С. 100.

[17] См.: Привалова Н. Н. Теоретические аспекты современной демографической политики // Белорус. экономика: анализ, прогноз, регулирование. 2004. № 4. С. 15.

[18] См.: О демографической безопасности Республики Беларусь… Ст. 4.

Поступила в редакцию 07.02.2014.

Ольга Александровна Сульжицкая – старший преподаватель кафедры философии, политологии и психологии частного учреждения образования «БИП – Институт правоведения», Гродненский филиал.